



Prima di tutto

L'amica fragile

Lorenza
Violini

La crisi come dimensione perenne della democrazia

C'è un tema che attraversa la riflessione sullo stato di salute dei nostri Paesi e dell'orizzonte globale: la crisi della democrazia. Questo è l'esito di una difficoltà dei tradizionali meccanismi della rappresentanza ad adattarsi a corpi sociali divenuti fortemente plurali e a far fronte ai nuovi poteri globali che tanto spazio hanno eroso alla capacità di controllo degli Stati nazionali sul proprio territorio e sui propri interessi. Tale crisi sta mostrando oggi un nuovo volto, a causa degli effetti della pandemia sulle istituzioni, sui diritti dei cittadini, sul rapporto tra il potere politico e il sapere scientifico.

Quella inflitta agli Stati dalla pandemia è una crisi nuova, perché ha transitato per la selva oscura di un'emergenza sanitaria inedita e planetaria. Ma non è nuovo lo stato di crisi di cui tanto si parla: la democrazia, che è "la forma per eccellenza della politica moderna"¹ è stata ed è continuamente sottoposta a processi evolutivi che, in modo inaspettato o secondo prevedibilità a lungo prefigurate, danno luogo all'esplosione della crisi, interrogando le coscienze, le ideologie, i sistemi politici.

Sottesi ai momenti di crisi vi sono fattori strutturali ben noti alla discussione sul principio democratico. Da tempo infatti si sa che la democrazia, come modalità di esercizio del potere politico, fin dal suo sorgere si connota per la necessità di sottoporsi a continue verifiche, dovendo sempre adattarsi alle mutevoli condizioni degli aggregati sociali su cui innesta apparati istituzionali da essa legittimati. Si tratta di processi di adattamento per lo più silenti ma che, come si è detto, emergono sotto forma di momenti di passaggio in cui l'intero apparato di pensiero e di prassi su cui la democrazia si fonda e si esprime viene messo in discussione e sottoposto a revisione.

Si può dire, della democrazia, quanto è proprio di un'altra vetusta istituzione: come la Chiesa Cattolica, anche la democrazia è, infatti, *semper reformanda*, ed è in questa sua intrinseca fragilità che si documenta la sua forza, il suo esserci amica, amica della nostra libertà, un'amica fragile – come recita il titolo del presente numero – ma proprio per questo simpateticamente aderente alla condizione umana.

Le ripetute crisi della democrazia sono state all'origine di svolte e di sviluppi. Essi hanno prodotto miglioramenti e approfondimenti che hanno fatto crescere le nostre istituzioni, i nostri valori e il rapporto dei cittadini con il potere. Quest'ultima, in particolare, è una parola importante per entrare in merito ai meccanismi della democrazia: infatti, quando se ne discute, si manifesta l'elemento fondamentale del principio, cioè il rapporto del popolo sovrano con chi esercita le funzioni pubbliche a favore della collettività. La democrazia esiste, infatti, come sfida ai detentori del potere affinché lo esercitino secondo la logica della "catena" di legittimazione, che è legittimo non solo teorico ma vissuto con i cittadini e le loro aggregazioni.

E, dunque, ecco che il momento presente è dominato da una delle tante crisi che la democrazia ha dovuto incontrare e superare per scoprire quanto ancora si nasconde sotto la pura teorizzazione del nostro principio. Si pensi a quanto è accaduto, per parlare solo del nostro Paese, nel

1. W. Conze, R. Koselleck et al., *Democrazia, Marsilio, Venezia 1993*.

primo dopoguerra, con la nascita dei partiti di massa, il suffragio universale, l'accesso di nuove classi sociali alle istituzioni politiche, il passaggio da una forma di Stato liberale monoclasse a una forma di Stato pluriclasse e gli sconvolgimenti che una simile esperienza ha provocato fino a generare, tragicamente, l'eclisse del potere democraticamente esercitato per dare spazio a dittature della cui esistenza ancora oggi non si dà piena ragione.

Il cambiamento di segno delle ideologie – da quella liberale a quella totalitaria – ha creato fantasmi di cui l'Occidente non si è ancora liberato e che ritornano, a tratti, a popolare i nostri incubi. In Europa, in altre parole, è anche accaduto che alcune forme dittatoriali – esemplarmente l'Italia e la Germania – sono andate al potere in modo legale, insinuandosi nei meccanismi delle forme di governo previsti dalle costituzioni flessibili emanate durante tutto l'Ottocento: capi di governo insediati legalmente, per nomina dei rispettivi capi di Stato, hanno poi agito dall'interno delle fragili democrazie liberali per trasformarle in formidabili apparati di violenza e di sopruso. Eppure, dopo il sonno della ragione, nel secondo dopoguerra, la tremenda lezione dell'origine formalmente legale di alcune dittature ha spinto le nuove classi politiche a riscoprire la necessità di porre rimedio all'intrinseca fragilità – rivelatasi fatale – di processi di legittimazione del potere basati sul mero dominio delle maggioranze parlamentari.

Si è preso coscienza che non bastavano né il voto né il potere della maggioranza (quella che si definisce democrazia procedurale) per garantire la solidità a un sistema. Per rendere più consistente l'impianto democratico degli Stati occorrevano pesi e contrappesi, strumenti di tutela delle opposizioni, un controllo di costituzionalità a garanzia della rigidità delle Costituzioni, da sottrarre al potere delle maggioranze politiche. La lista dei meccanismi di tutela della

democrazia rispetto al suo cambio di segno si è allungata: occorre infatti che i valori fossero sottratti alla tirannia della maggioranza e, a tal fine, era necessario garantire le libertà sostanziali, a partire da quelle funzionali alla conservazione dello spirito democratico come lo è massimamente la libertà di opinione, unita a un sistema plurale di diffusione delle opinioni stesse; occorreva garantire la libera aggregazione dei cittadini tramite la libertà di associazione, che lo Stato liberale aveva invece pesantemente represso in nome di un individualismo concepito come legame diretto e non mediato tra i singoli e gli apparati pubblici, normalmente organizzati in modo rigorosamente centralistico. E, ancora, è stato necessario riformulare gli strumenti di tutela del potere giudiziario e della sua indipendenza, sottraendo anche gli aspetti più minuti (le nomine dei giudici, i trasferimenti, il potere disciplinare ecc.) al dominio delle maggioranze politiche. Per tacere, infine, della necessità di articolare più accuratamente l'esercizio del potere sul territorio, garantendo autonomia e autogoverno ai poteri locali.

Ristrutturate nel dopoguerra, le istituzioni democratiche hanno sostenuto i processi di rinascita delle economie nazionali distrutte dalla guerra e, con processi di riflessione a cui tutte le forze politiche hanno contribuito, si sono aperte alle istituzioni sovranazionali allo scopo di superare i nazionalismi e di riformulare la concezione, rimasta a lungo di impianto totalitario, della sovranità. In Europa, il processo di integrazione, pur incompiuto a motivo del fallito tentativo di approvazione di una costituzione europea da parte dei governi nazionali, è stato oggetto di modifiche finalizzate a integrare in una istituzione sovranazionale, nata intergovernativa, elementi propri delle democrazie costituzionali nazionali. Non a caso si discute, oggi, di globalizzazione del costituzionalismo, finalizzata a esportare a livello internazionale e sovranazionale i valori su cui poggiano le moderne costituzioni, primo fra tutti il principio democratico. Emblematica in questo senso la nota espressione critica verso i processi di globalizzazione, secondo cui, "se il G20 è il governo del mondo, chi sta all'opposizione?"; in altre parole, perché vi sia un governo (che per definizione può essere solo "democratico") occorre ben altro che una semplice "riunione" tra governi.

Sul piano delle istituzioni democratiche, l'Unione europea può essere vista come un cantiere ancora aperto, in cui pure si sono visti affiorare fattori di democratizzazione tutt'altro che irrilevanti, tra cui vanno annoverati gli sforzi finalizzati alla creazione di forme sovranazionali di tutela dei diritti fondamentali, la creazione di meccanismi di legittimazione parlamentare della Commissione e l'incremento del peso del Parlamento, eletto direttamente dai popoli europei, nel processo legislativo. Essendo incompleta e soggetta a critiche di vario segno, la democrazia europea deve continuare nel tentativo di integrare la tutela dei diritti – già parte integrante delle istituzioni sovranazionali e internazionali – con adeguate istituzioni tramite procedure che connettano sostanzialmente il popolo sovrano con chi esercita il potere, connessione che nell'Unione europea va quantomeno rafforzata perchè non prevalga chi accusa l'Europa di essere ultimamente dominata da una burocrazia autoreferenziale, cieca alle varie e diversificate esigenze dei popoli europei, espressione di élites alla ricerca di dominio e di guadagno. Al cuore del costituzionalismo, che oggi viene spesso invocato come insieme di valori da estendere dallo Stato nazionale agli altri livelli del governo globale, sta infatti l'eguale libertà nell'esercizio di eguali diritti ma anche il dovere dei governanti di rispondere in modo efficace a chi li ha democraticamente insediati.

I molteplici caratteri dell'odierno stato di crisi

Tra le varie crisi fin qui evocate non si può non ricordare il grande passaggio, avvenuto negli anni Novanta del secolo scorso, che ha portato a ritenere che la democrazia avrebbe vinto dovunque avendo sconfitto il marxismo, il socialismo e, in molti Paesi, anche la dittatura. La generazione che ha visto affacciarsi all'orizzonte di un mondo diventato globale le magnifiche (e progressive) sorti di un metodo di governo ritenuto pienamente rispondente a razionalità e giustizia, non poteva immaginare che tale ascesa sarebbe stata messa in discussione e che la facciata scintillante avrebbe iniziato a mostrare delle incrinature. Così, dopo la fase di esaltazione, nutrita dalla caduta del Muro di Berlino e dalla fine del conflitto armato tra le grandi potenze, altre crisi si sono susseguite e altre fragilità sono emerse. Basti pensare all'esplosione dei fondamentalismi religiosi votati al terrorismo che ha sfidato le nostre democrazie imponendo cambiamenti alle regole sulla tutela dei diritti fondamentali in nome di nuove esigenze di sicurezza finalizzate a proteggere i nostri luoghi di vita e la nostra personale incolumità.

La sfida del terrorismo ha anche costretto a ripensare al senso del nostro essere occidentali, innamorati della libertà fino a lasciarci invadere, inermi, da chi a tale libertà opponeva la esigenza di autoaffermarsi come portatore di valori opposti alla libertà e all'eguaglianza, accusando l'Occidente di essere tanto libertario all'interno quanto colonialista e violento verso le altre culture e le altre tradizioni culturali e religiose.

La domanda sul senso della libertà è tuttora presente nelle riflessioni sulla democrazia e sui limiti che essa è chiamata a porre a chi non condivide i suoi valori portanti; essa si interseca con quella, altrettanto irrisolta, circa l'identità nazionale che si oppone al presunto universalismo della libertà stessa, dei diritti e dell'eguaglianza, quest'ultima, in particolare, messa sotto scacco per la sua pretesa di trattare tutti in modo formalmente eguale dall'emergere negli Stati di identità altre. Esse chiedono di essere accolte e rispettate secondo i principi del pluralismo sostanziale, che si articola fino a toccare le tesi estreme (e oggi pesantemente criticate) del multiculturalismo.

In una società che presenta al suo interno una ampia pluralità di storie e di vedute, di tradizioni culturali e di religioni, si affaccia minaccioso il rischio della disgregazione, della perdita del senso del rapporto tra maggioranza e minoranza/minoranze e deve pertanto affrontare il rischio di domandarsi non tanto perché si sia diversi e come ci si debba interfacciare con la diversità (tema che ovviamente interroga in modo importante i meccanismi della democra-

zia) ma soprattutto e primariamente su quali siano gli elementi comuni che possono fare da collante sociale e da fattore di integrazione politica di identità diverse.

Tale ricerca non può appoggiarsi solo sul principio di maggioranza, visto che spesso è proprio la tensione tra maggioranza e minoranze a essere in questione e richiedere interventi caso per caso, senza che vi sia una precisa guida normativa, determinata in sede parlamentare. Il pluralismo dei valori, degli interessi e delle morali tende quindi a spostare i processi decisionali verso il potere giudiziario e, alla lunga, a creare tutte quelle disarmonie nell'equilibrio tra poteri che la dottrina più attenta ha indentificato con il termine di *juristocracy*, indicando con ciò la funzione di supplenza che il giudiziario è chiamato a svolgere in mancanza di decisioni legislative sufficientemente chiare e condivise, funzione irta di pericoli per la stessa democrazia.

Se sul piano dei diritti siamo oggi a un crocevia che impone di ripensare a quanto unisce i diversi gruppi sociali e culturali presenti nell'orizzonte globale di società plurali, ma che connota anche i nostri Stati, le nostre città e i nostri territori, spingendo a cercare nuove forme di convivenza, sul piano delle ideologie che dominano la scena politica si assiste all'insorgere, in varie parti del mondo, di nuovi populismi, dai tratti multiformi ma tutti accomunati dalla tensione a enfatizzare la polarizzazione tra *noi* e *loro*. Sotto la spinta delle ondate migratorie e dell'impotenza degli Stati a offrire risposte razionali ed efficaci, calvacando i sentimenti non sempre nobili di chi, già provato dalla crisi finanziaria, percepisce in chi si affaccia al nostro mondo opulento una minaccia, sono cresciute le formazioni partitiche caratterizzate da richiami strumentali all'identità nazionale, alla propria storia e alla propria cultura da contrapporre all'altro, descritto come pericoloso persino per la propria sopravvivenza e comunque in grado di mettere a repentaglio benessere e sicurezza.

In un certo senso, anche i populismi sono figli della democrazia, della sua apertura a ogni ipotesi di senso per la vita comune ma, d'altro canto, essi hanno messo in crisi il sostrato profondo delle nostre Costituzioni, che si basano su una comunanza di vedute su ciò che ci rende fieri di noi stessi e vergognosi di quanto non possiamo accettare come parte dei nostri valori comuni.²

Nel pieno di questo travaglio per il mondo occidentale e per le sue istituzioni democratiche, la crisi pandemica è entrata di schianto portando sotto i riflettori dell'opinione pubblica tutti quegli elementi di criticità citati, ma anche altro, come ad esempio il rapporto parlamento/esecutivo, il primo messo – si spera temporaneamente – fuori gioco dallo strapotere del secondo, basato sulla necessità di far fronte all'emergenza, ma anche su una vera o presunta verità scientifica rivelatasi sempre meno credibile.

Proprio in questo accentuarsi della crisi istituzionale – esplosa con la crisi sanitaria, ma latente negli eventi degli ultimi due decenni in ogni livello di governo presente sulla scena mondiale –, è innegabile che le spinte europee e nazionali a riscoprire il valore della solidarietà sia emersa con particolare evidenza e non sia stata del tutto scossa dalla pur stigmatizzata incapacità dell'Europa stessa a essere pienamente e fattualmente efficiente. Altro sta sfidando l'Europa sul piano della democrazia e dei suoi principi portanti; vi sono infatti vari Stati che non accettano le interferenze europee finalizzate a conservare i principi cardine della democrazia: il principio dello Stato di diritto, quello dell'indipendenza della magistratura e del controllo di costituzionalità della legislazione, la tutela delle opposizioni, la libertà di pensiero e di parola, la libertà accademica e molto altro ancora. Essi sono una spina nel fianco delle democrazie europee classiche, una spinta a ricercare – ancora una volta – quello che unisce e anteporlo a quello che divide.

Una crisi che chiede energie di pensiero e di azione per attivare meccanismi di resilienza

Come abbiamo visto fin qui, dunque, la crisi del nostro modo di essere cittadini, parte di un popolo che sceglie i propri governanti, garantiti nei nostri diritti e alla ricerca sempre più sofi-

2. B. Garsten, *How to Protect America From the Next Donald Trump*, "New York Times", November 9, 2020.

sticata di una eguaglianza praticata ma rispettosa delle diversità, non è solo geograficamente globale. Essa investe innumerevoli aspetti dell'organizzazione democratica degli Stati. Oltre a quelli già evocati, si consideri il tema sociale, in passato affrontato con una accentuazione del ruolo dello Stato come produttore di beni e servizi pubblici, a sua volta messo in crisi dall'ondata delle privatizzazioni che ha caratterizzato gli anni Ottanta e Novanta. Oggi, lo Stato nazionale – indicato fino al recente passato come inefficiente e fonte inesauribile di traccolli finanziari reali o potenziali causati dal crescere del debito pubblico – ha riacquisito inattesa popolarità ed è tornato in auge perché **quale ente, se non lo Stato, è in grado di favorire sistemi sanitari e sistemi di sicurezza sociale effettivamente in grado di dare sostegno a collettività nazionali profondamente depresse e, in molti loro strati, sull'orlo della povertà, anche estrema?**

In questo momento tanto drammatico per individui, famiglie, imprese, corpi sociali ecc. si ritorna a parlare di Stato sociale e di Stato interventista, due dei pilastri della democrazia del secondo dopoguerra, perché la democrazia senza giustizia sociale è monca e può creare disagi quali quelli che emergono nelle società ipertecnologiche d'oltreoceano, in cui lo scontro tra la società e il potere si fa crudo, con scene di violenza inimmaginabili per una società che non solo si dice democratica ma che si considera la culla stessa della democrazia, tanto da aver avuto la presunzione di poterla esportare, ovviamente sostenuta dalla forza dei propri eserciti.

L'assalto al Congresso americano da un lato e la violenza crescente dei corpi di polizia verso persone, a volte palesemente indifese, chiedono un drammatico esame di coscienza alla ricerca dei valori che una società autenticamente democratica deve non solo affermare ma coerentemente applicare. La deriva verso populismi esasperati non è solo la causa di tali fenomeni: vi sono pulsioni profonde emerse anche a seguito della crisi economica e ora dalla crisi sanitaria, pulsioni ataviche proprie della società americana e dei suoi miti, sulla cui fragilità si è tornati a riflettere alla ricerca di rimedi per una malattia che sembra diffondersi a vista d'occhio, un modo assai più rapido e devastante dello stesso virus.

Un cambio di paradigma?

Vano sarebbe, in questo quadro, immaginare soluzioni a portata di mano. Né è questa l'intenzione che anima la presente rivista. Al più si vuole accennare ai tratti, ancora in parte disarticolati ma quanto mai diffusi, del pensiero sulla crisi delle moderne democrazie. La discussione in atto si nutre di domande radicali e, a un tempo, di questioni solo apparentemente tecniche, che sono tuttavia due facce della stessa medaglia. Non a caso si discute ovunque di sistemi elettorali (quale è il più adatto per garantire classi politiche all'altezza del loro compito), di regole sulla democrazia interna e sul finanziamento dei partiti, per far sì che la crisi della rappresentanza possa essere smussata da un patto tra rappresentanti e rappresentati basato su regole condivise, della fiducia come imprescindibile base morale perché si possano mettere in atto procedure corrette ed efficienti, di nuove forme di separazione dei poteri, orientate verso il *check and balance* di origine anglosassone. Per tacere dei meccanismi di funzionamento dello Stato di diritto oppure dell'annoso rapporto che dovrebbe intercorrere tra democrazia diretta e democrazia rappresentativa.

Accanto a queste domande, in apparenza solo tecniche ma, in verità, volte a riequilibrare quanto appare disassato nel moderno pensiero sulla democrazia, altre si profilano, più profonde e radicali, quali quelle volte a scandagliare il sostrato delle società contemporanee, divenute sempre più atomizzate, disintermediate, prigioniere di sistemi di comunicazione capaci di sostituirsi ai rapporti sociali reali e di influenzare l'opinione pubblica in modo capillare (ma altresì di entrare nel nostro privato per determinarne i comportamenti e le scelte, anche politiche). Sono fattori solo apparentemente estranei al discorso democratico ma che, al contrario, ne sono parte integrante in quanto espressione del legame sostanziale che sussiste tra i meccani-

smi del potere, innervati nelle istituzioni, e l'ambito in cui si esprime la libertà dei cittadini, quella società civile cui le istituzioni sono serventi. Se la democrazia implica un legame reale tra governanti e governati, essa non può essere indifferente alla cifra libertaria di questi ultimi, il cui essere "popolo sovrano" comporta anche essere pienamente libero nella determinazione degli indirizzi, necessariamente plurali, che i vertici istituzionali dovrebbero perseguire.

Quale, dunque, il destino democratico di una società in cui l'incertezza e la paura tendono a spingere gli uomini a concepirsi come isole senza nessi, prigionieri di un edonismo vicino, ultimamente, alla disperazione, senza la speranza per un futuro migliore verso cui orientarsi e per il quale valga la pena di offrire il proprio impegno? Chi tenta – ma ancora a tentoni – risposte, anche parziali, non può che rivolgere l'attenzione all'uomo del nostro tempo, alla sua capacità di resilienza, di sentire richiami che ne ridestino la coscienza, tutta intrisa di aspirazioni che spesso non trovano né sbocchi né risposte. **Esse nutrono la nostra consapevolezza di essere, per natura, figli di legami amorosi e generatori di relazioni che rispondano al bisogno ultimo di senso, di direzione, di costruzione.** Anche questo ci sta dicendo la pandemia: non ci si salva da soli né si salvano da sole le istituzioni su cui abbiamo poggiato il nostro vivere civile.

E, ancora, quale il cambio di paradigma che si prospetta? Certamente occorre superare il mantra di avere uomini soli al comando, di democrazie appoggiate da masse informi condotte al consenso in forza di slogan che puntano alla pancia e non al cuore. In loro vece, si può aspirare a creare relazioni che uniscano con fili non illusori il popolo "sovrano" alle istituzioni che lo rappresentano. Si tratta di ribaltare la concezione classica della sovranità che è tale non perché identificativa di veri o presunti "vertici" (che non riconoscono al di sopra di loro alcunché di superiore) ma perché orientata all'ascolto delle formazioni sociali (e partitiche) in cui emerge quanto si agita nella società stessa: bisogni, domande, desideri, forme creative e vitali di organizzazione sociale e molto altro ancora.

Dopo aver subito, negli ultimi decenni, svariate forme di demonizzazione, i corpi sociali, in quanto corpi intermedi tra la società e il potere, possono tornare a essere visti non come portatori di interessi egoistici oppure di corruzione ma espressione di autentiche istanze finalizzate alla realizzazione del bene comune. Non a caso la nostra Costituzione pone all'abbrivio dei propri principi fondamentali proprio il valore delle formazioni sociali in cui si realizza la personalità di chi in esse vive e si sviluppa, e che sono in questo modo i cardini della tutela dei diritti e della struttura dello Stato.

Se è vero che non si esce mai da una crisi così come si è entrati, e che ogni crisi fa sì che si esca migliori o peggiori, è pure vero che alla base del percorso da intraprendere vi è una riflessione ampia sulla situazione attuale e sui suoi snodi, anche quelli più intricati, come quella a cui si vuole dare qui l'abbrivio. La riflessione che si intende sollecitare con gli articoli che seguono è, pertanto, finalizzata a individuare prassi e pensieri come sentieri da percorrere per conservare il valore democratico quale valore fondante della nostra civiltà.



Lorenza Violini è professore ordinario di Diritto costituzionale e Global Constitutional Law nell'Università degli Studi di Milano, Facoltà di Giurisprudenza e presiede in detta Università il Comitato Unico di Garanzia ed è coordinatrice del Centro di Ricerca Interdipartimentale "Innovation for wellbeing and environment". È membro del Comitato per l'Etica della Ricerca e la Bioetica del CNR. Socia dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti, ne è stata tra il 2012 e il 2016 membro del Direttivo.